

Políticas de seguridad asociadas al delito en dictadura y democracia: ¿continuidad o ruptura? Estudio comparado entre Chile y Argentina	Titulo
Gallardo Terán, Roberto A. - Autor/a	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2004	Fecha
	Colección
democracia; delitos; política de seguridad; gobierno militar; Argentina; Chile;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20101115103506/gallardo.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20101115103506/gallardo.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**  
**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**  
**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**  
[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



Gallardo Terán, Roberto A.. **Políticas de seguridad asociadas al delito en dictadura y democracia: ¿continuidad o ruptura? Estudio comparado entre Chile y Argentina.** *Informe final del concurso: El papel de las fuerzas armadas en América Latina y el Caribe.* Programa Regional de Becas CLACSO. 2004

Disponible en la World Wide Web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2003/mili/gallardo.pdf>

[www.clacso.org](http://www.clacso.org)

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA  
LATINA Y EL  
CARIBE, DE LA  
RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO  
<http://www.clacso.org.ar/biblioteca> - [biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

**Políticas de seguridad asociadas al delito en dictadura y democracia:  
¿Continuidad o ruptura?  
Estudio comparado entre Chile y Argentina**

**Roberto A. Gallardo Terán\***

**Introducción**

Desde hace más o menos una década que el tema de la seguridad al interior de los espacios urbanos se ha convertido en un tema de discusión habitual para el conjunto de las sociedades latinoamericanas, ligándose de forma estrecha a la delincuencia o a los fenómenos derivados de la actividad delictiva (Buvinic; Morrison; Shifter, 1999). Los gobiernos del continente han elaborado estrategias de intervención sobre esta materia, asumiendo que se enfrentan a un fenómeno complejo, de carácter multicausal, que afecta no sólo a sujetos particulares sino que, además, trasciende al colectivo social.

Enmarcadas en el contexto de consideraciones legales, las medidas de acción gubernamentales contra el delito corresponden, por tanto, a construcciones de carácter político. Basándonos en este supuesto, queremos desarrollar una investigación que nos permita comparar las políticas de seguridad ligadas al delito de los gobiernos de Chile y Argentina, tomando como marco temporal dos momentos claramente definidos: la etapa dictatorial (1976 – 1983, caso argentino; 1973 – 1990, caso chileno) y la democracia actual (desde 1983, para Argentina; desde 1990 para Chile). El objeto de nuestro estudio será el determinar si existe continuidad o ruptura en este tipo de políticas durante los períodos mencionados, comparando, a su vez, los casos específicos para ambos países.

Como metodología, hemos decidido analizar de forma separada el caso chileno del argentino. La intención es englobar a ambos en unidades temporales comunes para poder realizar comparaciones de tipo diacrónico, es decir, tomando los mismos casos de análisis, pero en momentos diferentes (Sartori; Morlino, 1999), con el objeto de separar el texto en módulos diferenciados que permitan realizar comparaciones generales entre ambos países para cada etapa específica y, a su vez, posibiliten efectuar paralelos particulares de cada fase considerando los casos en forma separada. Así, el artículo se dividirá tomando como criterio central cada período consignado, desde una perspectiva temporal y atendiendo a las características concretas para cada uno de ellos.

Nos parece importante acotar que el Estado chileno corresponde a un sistema de gobierno de tipo unitario, a diferencia del argentino que es de tipo federal. En el primer caso, existe competencia del Estado (poder ejecutivo, legislativo y judicial) en todos los ámbitos del territorio bajo su soberanía, en contraste con el segundo caso en el que existe una unión de Estados autónomos que en cuestiones que incumben al conjunto del territorio soberano donde se encuentran ubicados, se someten a las decisiones de una autoridad central.

La República Argentina se encuentra conformada por veintitrés provincias y por el gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires, representando cada una de estas unidades a un poder soberano sobre el resto de las demás, pero no así respecto al poder principal, denominado *Gobierno Federal*. Cada una de estas provincias tiene facultad de determinar cómo se conformarán sus estructuras de gobierno (poder ejecutivo, judicial y legislativo), dictar sus propias constituciones, etc., siendo los ciudadanos que en ellas habitan los encargados de elegir a sus autoridades sin injerencia del Gobierno Federal, el cual tendrá la misión de velar que se respeten y cumplan los principios y derechos establecidos por la Constitución Nacional.

A su vez, en el campo legislativo, también existe la distinción entre el terreno provincial y federal. Si bien hay autonomía provincial en la discusión de leyes referidas a los gobiernos autónomos, existen cuestiones que dependen exclusivamente del Congreso Nacional y no de los cuerpos legislativos provinciales correspondientes (por ejemplo, leyes de índole aduanera, de jurisdicción territorial, de comercio exterior, aspectos de fondo en lo penal, etc.).

Del mismo modo, en el ámbito judicial, se observa la división entre el terreno Provincial y Federal, quedando dividida la jurisdicción de ambas esferas de acuerdo a situaciones específicas de procedimiento debidamente delimitadas por el Congreso Nacional. Sin embargo, en materia del control de drogas y leyes asociadas al tema, recae este dominio exclusivamente en los tribunales federales (Abregú; Palmieri; Tiscornia, 1998).

En consecuencia, dentro del ciclo de formulación de políticas públicas por parte del Estado, encontramos categorías de análisis en las que la institución estatal adopta una opción específica en función de los instrumentos (discursivos o materiales) con los cuales cuenta para poder concretar un procedimiento determinado. Estos mecanismos específicos pueden ser proyectos de normas (leyes, decretos, resoluciones) o propuestas de acciones (programas, medidas). Desde esta definición efectuaremos las comparaciones correspondientes para ambos casos, tomando como objeto de análisis las distintas formas en que el poder ejecutivo central ha utilizado estos instrumentos con la intención de: prevenir, reprimir, sancionar o controlar la actividad delictiva, tanto para el período dictatorial como para la democracia actual.

## **Consideraciones generales**

### **Seguridad**

De modo general, entenderemos por seguridad al concepto que refiere al bienestar de un conjunto de sujetos en su relación cotidiana con el medio físico y social que les rodea.

Nuestra concepción involucra tanto a individuos particulares, como al conjunto de sujetos que componen una sociedad determinada, por lo que cuando hablemos de este término, de forma implícita estaremos considerando que nos enfrentamos a un enunciado complejo en el que subyacen dimensiones subjetivas y objetivas en su composición.

Cuando hablemos de seguridad, también nos estaremos refiriendo a la idea de integración a un conjunto social a través de los mecanismos que aseguran la participación de un individuo o de un grupo de sujetos al interior de una sociedad. De este modo, entenderemos también a la seguridad como un marco contractual entre individuos y un ente mayor que regula la acción de ellos en lo cotidiano. Nos referimos al marco global inherente al nexo entre el Estado y la sociedad, eje de las relaciones entre los componentes de un espacio social y entendida como la *protección* que otorga un ente gubernamental determinado a una persona al interior de un sistema que asegure su integración al cuerpo social, que la haga parte del conjunto de posibilidades de desarrollo individual o colectivo y que no la excluya de las relaciones cotidianas con el resto de los individuos que componen una sociedad dada (Castel, 1997).

Desde la dimensión subjetiva del término, sin ahondar demasiado para no alejarnos de nuestro estudio específico, lo entenderemos desde la *percepción* o como la construcción que el sujeto realiza de su medio a partir de su “propio dominio explicativo” (Bravo, 1997). Apuntamos en este sentido a considerar cómo aprehenden los sujetos la información del mundo que les rodea, cómo la organizan y cómo la asocian para dar sentido a lo cotidiano. Sobre esta dimensión no profundizaremos más puesto que no es intención de este trabajo dar cuenta de aspectos negativos del concepto (la *sensación de inseguridad*) que tal vez se comprendan mejor desde esta óptica.

Ahora bien, desde una perspectiva analítica que apela a los componentes objetivos del concepto, es posible distinguir tres formas de seguridad: externa, interna o pública y ciudadana (De la Puente; Torres, 2000). La primera de ellas, refiere al mantenimiento de la soberanía del Estado – Nación occidental sobre un territorio, protegiendo la integridad de éste de amenazas externas o de conflictos exógenos a sus fronteras. A cargo de este tipo de seguridad se encuentran las Fuerza Armadas de cada país.

El segundo tipo, da cuenta del orden público al interior de las fronteras de un Estado. El mantenimiento de las leyes que asegure el orden democrático que permita el normal desenvolvimiento de los individuos dentro de un país es su misión. Generalmente, salvo estados de excepción, a saber, normas o leyes especiales de control sobre la ciudadanía (*estado de sitio*, por ejemplo), es responsabilidad de la policía de un país, en cooperación con los organismos de inteligencia, reproducir este tipo de seguridad.

Y, por último, la de carácter *ciudadano*, asegura que los ciudadanos puedan vivir y convivir dentro de un sistema social que se les presenta como riesgoso, disponiendo de la protección necesaria para superar estos peligros y desarrollarse en forma íntegra al interior de un Estado. La responsabilidad de este tipo de seguridad está a cargo tanto de las autoridades competentes en este ámbito (gobierno, jueces, congreso, policía, etc.) como de los propios ciudadanos. El sujeto, en este caso, es un actor que demanda y que interviene sobre las condiciones que aseguren su integración al medio que le rodea. Ligada más a la

construcción específica que cada forma de gobierno elabora sobre el delito, entenderemos a la seguridad como un problema sobre el cual el Estado tiene una responsabilidad, de carácter indelegable, que no puede caducar y que nunca debiese ser reemplazada (Velasco, sin datos).

### **Formulación de Políticas Públicas**

El planteo de medidas por parte del Estado, en función de problemáticas determinadas, responde a un proceso resolutorio en el cual subyace la lógica del *hacer o no hacer*. El hacer o no hacer algo respecto de algún eje conflictivo, como acto de decisión, implica el adoptar una postura institucional frente a un fenómeno dado.

Esta *postura* corresponde al resultado final de un proceso complejo al cual son inherentes el carácter de legitimidad de los Estados, a lo que se liga la posibilidad de ejercer el monopolio del poder público y la capacidad de aglutinar discursos desde diversos sectores de la sociedad con tal de problematizarlos en su propio beneficio.

Una política pública, por tanto, se compone de los siguientes elementos: un contenido, un desarrollo, una orientación normativa y un factor de coerción. Separados en cada una de las diversas organizaciones que conforman el Estado, cada una de las cuales corresponde a una compleja trama de luchas y negociaciones de poder entre sus actores (Velasco, sin datos), estos elementos son el producto de una acción compleja en el que no sólo se involucra el ente gubernamental sino todos los sujetos intervinientes en el escenario social, por lo cual es menester comprender a la política pública como el fin de un proceso de construcción de sentido que apela al conjunto de una sociedad, pero que satisface especialmente al actor que se impone discursiva y materialmente en el previo proceso de disputa y transacción de poder.

El ciclo o proceso de construcción de una política pública se compone de las siguientes fases: reconocimiento del problema (en sentido de eje de acción, no necesariamente como algo negativo) para una parte o el conjunto de la sociedad; surgimiento de intereses sobre el problema; transformación de estos intereses en necesidades, expresadas en forma de demanda interpelando al Estado; si una demanda se logra problematizar socialmente, se incluye en la agenda, es decir, el Estado toma posición respecto a una temática; de forma posterior se formulan políticas de implementación estatal; se adopta una de las estrategias formuladas previamente; de forma final, se efectúa una evaluación con tal de verificar el efecto de la medida una vez ejecutada.

Ahora bien, en el caso de los gobiernos dictatoriales ¿es posible referirse al tema de las políticas públicas bajo los anteriores preceptos? Cualquier tipo de medida (sea esta de tipo *pública* o no) que adopte un gobierno determinado, encuentra sustento en una construcción normativa hecha con el fin de establecer un soporte legal en función de sus propias necesidades. Vale decir, cada gobierno establece leyes que regulan las prácticas y que ordenan de manera previa a la acción el quehacer de los sujetos que conviven bajo el alero de un régimen dado (Verdura, 2004), de acuerdo al interés por un rumbo específico de conducción política.

En este sentido, al formular los gobiernos dictatoriales programas o medidas de carácter

público (en función del conjunto o de una parte de la sociedad que administra), por su particularidad intrínseca de excluir la participación ciudadana de la toma de decisiones, el ciclo de construcción de una política pública tendrá un carácter distinto al de un gobierno democrático. Básicamente, en una dictadura la discusión respecto a diversos ejes temáticos no se da entre la sociedad y el Estado o desde la sociedad hacia el Estado, sino más bien es una problematización unilateral por parte del gobierno respecto a determinadas contingencias.

Si bien es cierto que en una dictadura una *política pública* contiene sus elementos básicos (un contenido, un desarrollo, una orientación normativa y un factor de coerción), en este tipo de gobiernos se dificulta la identificación de políticas públicas elaboradas de acuerdo a como definimos el ciclo de promulgación de ellas. No existe en un gobierno dictatorial una toma de posición respecto a un tema particular de acuerdo a una discusión llevada a cabo por el resto de la sociedad. Recordemos que en ambas dictaduras no hubo oposición política legitimada por el cuerpo de gobierno, así como tampoco existieron instituciones que canalizaran los reclamos ciudadanos.

Basándonos en lo anterior, en el caso del periodo dictatorial de ambos países consideraremos para nuestro análisis a aquellas medidas que reflejen exclusivamente el final del ciclo de las políticas públicas, es decir, su promulgación o la medida política en sí (leyes, decretos, resoluciones, programas, etc.), excluyendo del relevamiento el proceso de consideración por parte de otros actores, que no sean el gobierno, en la toma de decisión. A su vez, con el fin de poder comparar dictaduras y democracias, para los gobiernos democráticos haremos la misma consideración, tomando en cuenta exclusivamente el producto del proceso antes mencionado.

## **Estado y Seguridad**

### **Dictadura**

Cuando hablemos de gobiernos de carácter dictatorial lo haremos desde la óptica del autoritarismo y no desde el totalitarismo. La distinción entre ambos conceptos estriba en que el primer tipo de regímenes establece los límites entre el *nosotros* y los *otros*, identificando a este último como el enemigo de la patria (Melo, 1989), mediando entre el Estado y la sociedad y, por tanto, refiere a una determinada especificidad histórica (Garretón, 1980). Mientras que un gobierno de tipo totalitario no da pie para la presencia de subversiones ni mediaciones en el campo de su soberanía.

El mecanismo de defensa de esta distinción radica en la ideología de la seguridad nacional. Este mecanismo corresponde a un aspecto común de la instauración de las dictaduras latinoamericanas, desde el cual se efectuaba una exaltación sin condición del orden y de la seguridad. A raíz de esto, nos permitimos hablar de ideología más que de doctrina como muchas veces se le define.

Vinculada a un determinado modelo político – económico, impulsado por Estados Unidos desde fines de la década del sesenta hasta fines de los años ochenta, esta ideología consistió fundamentalmente en el desarrollo de un sistema represivo permanente basado en el supuesto de que un determinado Estado se encontrase en una guerra continua con la subversión, subordinando la lógica de la sociedad civil al ámbito militar, disipando la distinción entre prevención – represión y suprimiendo, de paso, la diferencia entre medios de presión violentos y no violentos (Lozada, 1983).

En otro aspecto del fenómeno, en la irrupción de las dictaduras militares en Argentina y Chile, encontramos coincidencias en particularidades que las diferencian de experiencias dictatoriales previas en ambos países. Aspectos referidos al control de la tenencia del capital, tipo de estructura de clase de las sociedades involucradas, alto nivel de desarrollo de la protesta popular, presencia importante de las Fuerzas Armadas en la vida pública, cuestionamiento del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado, etc., corresponden a rasgos comunes que imprimen un carácter propio a este proceso. De algún modo, esta perspectiva nos permite comprender que la causa de este suceso corresponde a una respuesta de un organismo del Estado (las FFAA) ante la *crisis* generadora del miedo de las clases dominantes aglutinadas en las capas medias y altas de la sociedad.

En este ámbito, los golpes militares se autolegitimaron bajo la consigna de que, previo a su intervención de facto, existían condiciones definidas como de *crisis política* entendidas como un paso previo a la anarquía. Por tanto, resultó lícito requerir la acción del actor estatal dotado de la fuerza necesaria para restablecer el orden *perdido* como representante auténtico de la unidad expresada en la patria (Ibíd), para asegurar la reproducción de un sistema de dominio cuestionado. El objeto de la intervención fue mantener las condiciones de acumulación de capital para los sectores dominantes de la sociedad, reestructurando ciertos mecanismos de orden político y social que no cumplieron su objetivo de reproducir estructuras políticas existentes. El modo de acción específico fue la represión mediante cualquier medio de las organizaciones que sobrevivieron al anterior período: eliminándolas, desarticulándolas o controlándolas.

Como observamos, es posible agrupar estas cuestiones en dos grandes dimensiones que caracterizan a una dictadura. En primer lugar, existe un aspecto defensivo o reactivo como intento de respuesta a una crisis política de la sociedad. Esta lógica defensiva se encuentra determinada a su vez por dos características: por el grado de articulación, de ideología y de poder de las fuerzas populares actuantes en la fase previa al golpe y por el grado en que la crisis es visualizada por quienes toman el control del Estado. La primera de ellas se vincula al nivel de extensión y profundidad de la represión; la segunda, provee su legitimación (Garretón, Op.Cit.). Esta dimensión se manifiesta de manera más explícita durante la primera fase una dictadura.

En segundo lugar, nos encontramos con la dimensión que se asocia a la dinámica fundacional de estos Estados. Es decir, corresponde al intento de materialización de un proyecto histórico social, con un carácter de especificidad en términos de un proyecto de reestructuración y reinserción capitalista (Ibíd).

Es bueno considerar que si bien es cierto la emergencia de estas dictaduras se vio acompañada por el tipo de condiciones descritas anteriormente, aquello no implica, en términos analíticos, una relación de necesidad entre la irrupción en sí y el contexto que le precede.

Así mismo, es posible identificar un proceso de desaparición de este tipo de gobiernos cuando presenciamos la emergencia de aspectos de lo social referidos a la participación, como movilización, integración y representación política (Melo, Op. Cit.), proscritos durante el anterior tiempo y que se manifiestan en el contexto del régimen político que les da forma.

A su vez, el comienzo de este proceso puede aparecer mediante tres tipos de acción: existencia de un cuerpo opositor que ponga de manifiesto la fragilidad del Estado dictatorial; legitimación a través de la vía electoral; o desaparición del liderazgo central del régimen (O'Donnel, 1979).

Como sabemos, en términos abstractos, un gobierno de tipo dictatorial, excluye principalmente de la política a los sectores populares, proscribire las instituciones del gobierno representativo y restringe el campo político hacia el interior de sí misma. De tal forma que la ausencia de cualquiera o todos estos factores nos indicarán la existencia de permeabilidad en este tipo de regímenes (Ibíd), no siendo ya un gobierno de corte dictatorial en el sentido estricto del término, sino empezando el proceso siguiente, el de la transición hacia la democracia.

### **Dictadura y seguridad**

Las características específicas de las políticas de seguridad, en este tipo de gobiernos, están dadas por el perfil general de los debates cotidianos. En ellos, la problematización de la realidad es llevada a cabo desde un prisma *privado* donde prevalecen intereses de fuerza contruidos sin la necesidad de legitimación otorgadas por un debate público o mandato popular. Considerando esto, relevaremos la información para el periodo dictatorial directamente desde leyes y decretos formulados por ambos gobiernos en la temática de nuestro trabajo en función de tres clasificaciones normativas: *fuerzas de seguridad*, *seguridad y delito*.

De esta forma, acudimos a los anales de Ley tanto de Argentina como de Chile para recoger la información que a continuación presentamos. Dadas las características de los antecedentes, la información será mostrada en orden correlativo sobre la base de la fecha de su publicación y de forma ulterior realizaremos el análisis para cada caso.

### **Leyes y Decretos formulados por la dictadura chilena, 1973 – 1990**

El tiempo sobre el que efectuamos el relevamiento, en el caso chileno, va desde el once de Septiembre de 1973 (día del golpe de Estado Militar y en el cual se constituye la Junta de Gobierno comandada por Pinochet) al once de Marzo de 1990 (fecha en la que Pinochet deja *democráticamente* el poder en manos de Patricio Aylwin).



*Antecedentes considerados:*

- Decreto 14/73. Faculta a la Fuerza Pública en caso de delito flagrante de ultraje a las buenas costumbres, para recoger en el acto y sin más trámites los elementos que hayan servido para cometerlo, sin perjuicio de la posterior denuncia al juez competente. Fecha de promulgación: 20 de septiembre de 1973.
- Decreto 444/74. Dispone que Carabineros de Chile dependerá del Ministerio de Defensa Nacional y crea en dicho ministerio la Subsecretaría de Carabineros. Fecha de promulgación: 04 de mayo de 1974.
- Decreto 521/74. Crea la Dirección de Inteligencia Nacional. Fecha de promulgación: 18 de junio de 1974.
- Decreto 736/75. (...) convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil. Trata sobre delitos cometidos en aeronaves en vuelo. Este convenio no se aplica a los aviones utilizados en servicios militares, de aduana o policías. Fecha de promulgación: 4 de noviembre de 1975.
- Decreto 129/77. Promulga la convención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos. Se entiende como persona internacionalmente protegida a un jefe de estado, cualquier representante, funcionario o personalidad oficial de un estado o de una organización intergubernamental. Lugares de delito contra él: locales oficiales, su residencia particular o sus medios de transporte. Presunto culpable es la persona respecto de quien existan suficientes elementos de prueba para determinar que ha cometido o participado en delito. Si ocurre fuera del país se aplica la extradición. Publicada el 28 Febrero 1977.
- Decreto 1877/77. Complementa disposiciones de la ley 12.927 sobre seguridad del Estado.- “El presidente de la República tendrá la facultad de arrestar a personas hasta por un plazo de cinco días en sus propias casas o lugares que no sean cárceles”. Fecha de promulgación: 13 de agosto de 1977.
- Ley 18.356. Art. 5° tipifica como delito y señala sanción en que incurrirán quienes, sin la debida autorización, impartieren enseñanza o adiestramiento de cualquiera técnica, procedimiento o sistema de combate, lucha o defensa personal. Materia a cargo del Ministerio de defensa. Fecha de promulgación: 19 de noviembre de 1984.
- Ley 18.623. Modifica D. 1878/77.- Dispone que todo individuo aprehendido por la CNI (Central Nacional de Informaciones) en virtud de orden emanada de autoridad competente deberá ser detenido o arrestado en su casa o conducido a una cárcel o a un lugar público de detención. Fecha de promulgación: 11 de junio de 1987.
- El 11 de mayo de 88 se forma el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA). Integrado por el Presidente de la República, del Senado, de la Corte Suprema, Comandante en jefe del ejército, de la Armada, Aérea y por el General Director de Carabineros. Se señalan por sus funciones, entre otras: informar de los proyectos ley que formulen.- Recabar antecedentes relacionados con la seguridad exterior e interior del estado.- Otorgar los estados de sitio, asambleas, emergencia, mientras el congreso se pronuncia.- Situaciones de calamidad pública.- Calificar situaciones de guerra externa o peligro de ella.
- Ley 18.943. Disuelve la Central Nacional de Informaciones (CNI). La disuelve y deroga el D. 1878/77 que la creó. Fecha de promulgación: 22 de febrero de 1990.

- Ley 18.961. Aprueba la ley orgánica const. De Carabineros de Chile.- Art.4° Impone a Carabineros de Chile la obligación de prestar a las autoridades judiciales el auxilio de la fuerza pública que estas soliciten en el ejercicio de sus atribuciones. Fecha de promulgación: 07 de marzo de 1990.

De lo anterior, es interesante ver que durante los primeros años de la dictadura son creadas nuevas instituciones de control y, al mismo tiempo, otras fueron pasadas a dependencias militares.

Así tenemos el Decreto que crea la Central de Inteligencia Nacional (CNI), que en su artículo primero postula que es un “Organismo militar de carácter técnico profesional, dependiente directo de la Junta de Gobierno y cuya misión será la de reunir toda la información a nivel nacional, proveniente de los diferentes campos de acción, con el propósito de producir la inteligencia que se requiera para la formulación de políticas, planificación y para la adopción de medidas que procuran el resguardo de la seguridad nacional y el desarrollo del país”, y el pase de Carabineros desde el Ministerio del Interior al Ministerio de Defensa, creándose un nuevo organismo estatal (la *subsecretaría de Carabineros*) para posibilitar este traspaso. El argumento, en este último caso, fue que el Ministerio del Interior corresponde a un organismo de índole *político*, por lo cual su preocupación debiese ser la política contingente y no la organización de la seguridad interior. Se esgrimió como supuesto el evitar que Carabineros fuera instrumentalizado y empleado en logros diversos ajenos a su misión.

A nuestro entender, sin embargo, en ambos casos es clara la concepción de la seguridad como un componente estatal ligado de forma exclusiva a la esfera militar, ajena a lo civil. Digamos, tras estas medidas subyace la intención de cumplir objetivos en función de una necesidad del régimen en general, no la de responder a una exigencia ciudadana particular.

Durante el resto de la dictadura, la formulación de leyes respecto al delito dan cuenta de estos organismos o potencian la idea de centralidad en su promulgación en ejemplos como: el otorgarle facultades de detención al Presidente en ejercicio o en tipificar como delito la instrucción de combate fuera del espectro del Ministerio de Defensa.

Por último, es claro observar el hecho de que la forma de ejecución de este tipo de acciones comienza a variar al acercarse la asunción del gobierno democrático. Es así como se disuelve la CNI, se crea el Consejo de Seguridad Nacional y se tipifican nuevas funciones para Carabineros. Es decir, la fuerte centralización (o más bien, monopolio del área militar) observada en el carácter de estas medidas durante este periodo, comienza a disiparse en correlato al ocaso del gobierno militar.

#### **Leyes y Decretos formulados por la dictadura Argentina, 1976 – 1983**

La Junta Militar de la última dictadura argentina promulgó 1.783 leyes y 18.146 decretos. En nuestro trabajo mencionaremos en lo que sigue los decretos o leyes sancionados y publicados durante el periodo comprendido entre el veinticuatro de Marzo de 1976 y el nueve de Diciembre de 1983, que al igual que el caso chileno conciernen sólo a las medidas vinculadas a Seguridad, Fuerzas de Seguridad y control de delitos.

*Antecedentes considerados:*

- Ley 21.521. Policía Aeronáutica Nacional – creación. Art.2º. (...) es una fuerza de seguridad militarizada que ejerce funciones de poder de policía en el aeroespacio y el servicio de policía de seguridad y judicial. Art.3º. (...) depende del comando en jefe de la Fuerza Aérea. Art.4º (...) tiene jurisdicción en el aeroespacio; en las aeronaves, aeródromos, pistas de aterrizaje e instalaciones terrestres radicadas en los mismos o que sirvan de apoyo a las operaciones aeroespaciales, en lo que no afecta a la jurisdicción militar (...). Art. 5º (...) podrá actuar en jurisdicción de otras fuerzas de seguridad o policiales en persecución de delincuentes, sospechosos de delitos e infractores, o para la realización de diligencias urgentes relacionadas con sus funciones, debiendo darse conocimiento a la autoridad de seguridad o policial correspondiente. Art. 6º (...) tendrá nivel de Dirección Nacional. Art. 7º El cargo de director nacional (...) será ejercido por un oficial superior de la Fuerza Aérea en actividad. Publicación: 07 de febrero de 1977.
- Decreto 926/77. Superintendencia de Policía del Tráfico Ferroviario – reglamentación de la Ley n° 20.952. Establece que la función de policía de seguridad judicial en todo el ámbito de la Empresa de Ferrocarriles Argentinos sea ejercida exclusivamente por la PFA, creando a tal efecto la Superintendencia de Policía del Tráfico Ferroviario. Art.5º. Establece la transferencia de bienes a la PFA. Art. 7º. Determina la transferencia de personal a la PFA. Publicación: 14 de abril de 1977.
- Decreto 158/78. Policía Aeronáutica Nacional – aeropuertos donde ejercerá inicialmente jurisdicción. Art.1º (...) Ezeiza, Aeroparque, Don Torcuato, Córdoba, Mar del Plata, Mendoza, Bariloche, Iguazú y Rosario. Art. 2º (...) jurisdicción será ejercida dentro del perímetro de los aeropuertos mencionados. Publicación: 30 de enero de 1978.
- Ley 21.965. Para el personal de la Policía Federal Argentina. Cap. II “Deberes, obligaciones y derechos”. Art. 9º inciso a) Mantener el orden público, preservar la seguridad pública, prevenir y reprimir toda infracción legal de su competencia, aún en forma coercitiva y con riesgo de vida. Publicación: 02 de abril de 1979.
- Decreto 1875/79. Dirección Nacional de Policía Aeronáutica – Extensión de su jurisdicción territorial a los aeropuertos de San Juan, Tucumán (Tnte. B. Matienzo), Salta, Jujuy, Corrientes, Resistencia, Posadas y Paso de los Libres. Publicación: 8 de agosto de 1979.
- Decreto 11/81. Dirección Nacional de Policía Aeronáutica – Extensión de la jurisdicción territorial a los aeropuertos de Formosa, Neuquén, Comodoro Rivadavia, Río Gallegos y Trelew. Publicación: 1 de julio de 1981.

En relación con nuestra temática de trabajo, observamos que en este caso no existen grandes medidas o planes adoptados durante el transcurso de este régimen.

Resalta, eso sí, la creación de la Policía Aeronáutica Nacional (y las leyes vinculadas a ellas) y la disolución de la Policía del Tráfico ferroviario en un pase jurisdiccional a la Policía Federal.

En este sentido, vemos que si bien es cierto en el primer año de administración son llevadas a cabo estas medidas, en ningún caso es posible observar cierta tendencia al respecto que nos permitiera extraer otro tipo de conclusiones que caractericen este tipo de políticas en Argentina durante este periodo.

### **Comparación y análisis de políticas de seguridad formuladas en dictadura**

Al comenzar esta sección, en la cual daremos cuenta de las semejanzas y diferencias encontradas para este periodo en ambos países, consideramos adecuado referirnos a la dificultad que hallamos en la obtención del material que aportara información a nuestra investigación.

Primeramente, tal como fue definido el objeto de nuestro estudio, no pudimos encontrar políticas formuladas desde estos gobiernos para dar cuenta de forma específica del tema del delito. En este sentido, como parte de nuestra comparación, es coincidente en ambos países la falta de información que de cuenta de la situación de las tasas de delito, presencia o ausencia de medidas llevadas a cabo, la evaluación de la acción de las fuerzas de seguridad y el accionar del cuerpo judicial respecto a este tema durante el periodo analizado.

Como consecuencia de esto, y en segundo término, es que decidimos abordar esta problemática valiéndonos de textos legales que dieran cuenta de esta situación mediante normativas referidas al delito, la seguridad y las fuerzas de seguridad.

A raíz de lo anterior, es que la información recabada sólo nos remitió a determinaciones concretas (desde la ley) y no a cómo pudieron haberse desarrollado o evaluado ciertas acciones contra el delito o asociadas a la temática de la seguridad durante su ejecución. Sin embargo, creemos posible elaborar ciertas observaciones que nos permitan delinear algunos tópicos de comparación para dar cuenta del hecho que nos convoca.

Es así como en ambos casos vemos una intención manifiesta de tematizar el tema del delito exclusivamente desde el ámbito de las Fuerzas de Seguridad. Carece el concepto de *delito* o de *seguridad* de una proyección hacia la comunidad. Se da por sentado el lugar desde donde proviene la seguridad y su fin, desde la mera especulación, tal vez no involucra la importancia del *receptor* sino que es más primordial para quien la planifica.

Siguiendo con este aspecto, observamos como en ambas dictaduras las dependencias de las Fuerzas de Seguridad son traspasadas en forma íntegra a los ministerios de defensa de ambos países. De igual modo, la temática de la seguridad interior será tratada desde esta esfera durante el transcurso global de ambos gobiernos dictatoriales.

Ahora bien, buscando diferencias desde los antecedentes recabados, resalta más en Chile una concepción centralizada en torno a la seguridad vinculada al delito que en Argentina. Decimos *centralizada* cuando hablamos respecto a las Fuerzas Armadas, el ámbito del ejercicio del control queda en forma exclusiva (sobre la base de las leyes observadas) en la órbita de este tipo de fuerzas, cosa que no es clara en el caso argentino.

Tratando de explicar el hecho de la preponderancia de las Fuerzas de Seguridad en la temática de nuestro estudio durante este periodo, creemos que las formulaciones en el ámbito de la seguridad apuntan a definir lo peligroso de forma externa a lo individual. Centran la concepción del delito en la anulación de ideologías riesgosas para la nación y el Estado, pensamientos que cuestionarían el poder, poniendo en peligro su reproducción. Desde la elaboración del concepto de orden como algo casi divino, se establece desde un ámbito *legal* lo que es lícito o no dentro del nuevo contexto impuesto, entendiendo que el riesgo manifiesto contra *la armonía* se caracteriza por: escapar a los sujetos en sus acciones individuales, ser externo a la nación e invadir desde *afuera*. Por tanto, siguiendo esta lógica de *vulnerabilidad soberana*, es legítimo requerir la acción de las Fuerzas Armadas en general y la Fuerzas de Seguridad en particular en pos de reestablecer el orden puesto en riesgo.

Por último, es interesante apreciar la necesidad de legitimación de estas políticas desde un ámbito normativo. Ninguna medida es llevada a efecto sin ser publicada o siguiendo el curso legal común a este tipo de acciones. La Ley es de suma importancia para no caer fuera del accionar de poder del Estado, la relación entre éste y la sociedad debe estar mediada por el gobierno de turno, quien a través de estas disquisiciones normativas construye un nexo de poder entre un régimen y una determinada comunidad, reglamentando la forma de este vínculo y el desenvolvimiento de los actores en pos de la armonía. La concepción de orden, si bien es una construcción de facto, responde a una necesidad del poder ya establecido para rearticular los nexos cuestionados por alguna situación contingente.

Como conclusiones específicas del periodo analizado, es clara la existencia de una visión del concepto de *seguridad* desde un óptica integrada que aúna esta noción en torno a una sola esfera: la militar. Son omitidos, en los antecedentes que hemos revisado, consideraciones respecto a la población en particular y, obviamente, a la ciudadanía en general. En relación a las diferencias, en el caso chileno es mucho más clara una pretensión de institucionalidad que vaya más allá del gobierno en sí, creemos con la idea de perpetuarse como un orden de la nación y no como una problemática *contingente*, que sí pareciese ser el caso argentino.

### **Democracia y seguridad**

Chile y Argentina se encuentran en la actualidad bajo regímenes democráticos que otorgan un marco específico de ejecución de sus políticas. Ambos gobiernos entienden a la democracia como un componente necesario del orden político – social, siendo un elemento constitutivo de un tipo de organización gubernamental en el cual la ciudadanía participa en la vida política y en el que el orden político se funda en la prevalencia y existencia del bien común, entre el gobierno, la autoridad, la ley y el pueblo o nación. Todo este conjunto íntegro, a su vez, da sentido al Estado (Tudela, 1998).

De igual forma, los gobiernos de Chile y Argentina, se encuentran inmersos en un tipo de Estado denominado de Derecho, el cual tiene la gran particularidad de ver a todas las personas que integran la sociedad con los mismos derechos y deberes, por tanto, basado en el principio de igualdad ante la ley (Gallardo; Matus; Montero, 2000). En este sentido, no

corresponde el Estado de Derecho a una simple expresión de poder, sino más bien, se define como un tipo de gobierno que se rige de acuerdo a una ley legitimada mediante la voluntad popular, existiendo en su interior división de los poderes públicos, control de los actos de los gobernantes y respeto por el desarrollo de las garantías individuales y los derechos humanos (Ortiz, 1992). Siguiendo este argumento, es propio de este tipo de gobiernos la alternancia en el poder que garantice la transmisión del mando gubernamental entre distintos sectores de la sociedad.

A su vez, y de manera coincidente en ambos países, durante los primeros años de la década del noventa el tema de la *inseguridad* de los individuos frente al delito pasa a ser una de las problemáticas fundamentales en la vida de los ciudadanos (Pegoraro, 2001; Oviedo, 1999). Sobre esta cuestión se exige la intervención del Estado, generándose, incluso, una serie de cambios al interior de la propia estructura gubernamental con el objeto de dar cuenta de estas demandas.

Ahora bien, hablamos de la existencia de un vínculo entre la idea de seguridad con la de un Estado de Derecho cuando comprendemos a la primera como un bien público. Es decir, que son responsables de ella tanto el Estado como los propios ciudadanos, puesto que es un recurso necesario para que todos los miembros de la sociedad puedan desarrollarse y realizarse de acuerdo a sus opciones. Teniendo en consideración esta óptica, la seguridad se comprende como una garantía para el ejercicio de los derechos individuales (Tudela, 2001) y como una garantía que asegura la participación ecuaníme de los ciudadanos en su devenir cotidiano frente a las decisiones del Estado.

Desde este escenario resulta relevante para los gobiernos actuales abordar el tema de la seguridad de las personas poniéndolas a ellas en cuanto actores centrales de la problemática, como demandantes de acción desde la autoridad y como protagonistas de un medio que se les presenta desde la participación. Observamos que en este tipo de regímenes se legitima de forma implícita el problema de la seguridad de los ciudadanos, ya que su carencia constituye un hecho que atenta contra el bien común propuesto como lazo entre el orden político y la democracia.

Ambos gobiernos, en consecuencia, fundamentan sus políticas públicas sobre la seguridad bajo los presupuestos antes mencionados, ya que el fin último del Estado, será en este contexto, estrechar los lazos de acción entre la autoridad y la población, potenciar la participación ciudadana y asegurar, bajo estos cimientos, su propia reproducción.

El Estado Chileno reconfiguró su estructura interna modificando las dependencias de varios de sus organismos de seguridad, traspasándolos en su mayoría al Ministerio del Interior o hacia otras oficinas de carácter civil. El objeto de estas medidas fue el de formular su agenda contra el delito desde la llamada *prevención local de la delincuencia*, con la intención de involucrar activamente a la ciudadanía en el tema (Sandoval, 2001).

De igual forma, el Estado argentino traspasó la dependencia de varios de sus organismos desde el Ministerio de Defensa hacia el Ministerio del Interior, durante el proceso de transición y, posteriormente, en plena rutina democrática. Es así como en una primera etapa, a partir de 1984, se separan ciertos cuerpos de las fuerzas armadas y pasan a

depender directamente del Ministerio de Defensa (nos referimos a las llamadas *fuerzas de seguridad*, denominadas así para diferenciarlas de las *fuerzas policiales*: Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía Aeronáutica). Luego, mediante la *Ley de Seguridad Interior* del año 1992, continúan orgánicamente en el Ministerio de Defensa, pero funcionalmente pasan a depender del Ministerio del Interior en cuestiones de seguridad interna. Finalmente, desde 1996 dependen íntegramente de este Ministerio (Abregú; Palmieri; Tiscornia, Op. Cit.).

Como se podrá concluir, los cuerpos de seguridad<sup>1</sup> en ambos países se organizan y distribuyen su competencia a partir de las características de cada uno de los Estados mencionados. En este sentido, a modo de unificar criterios, cuando nos refiramos a estos organismos sólo hablaremos de aquellos que posean jurisdicción en todo el territorio soberano y dependan del poder ejecutivo nacional de estos Estados. De este modo, como cuerpos de seguridad identificaremos para el caso argentino a la Policía Federal, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval y la Policía Aeronáutica; para el caso chileno a Carabineros y la Policía de Investigaciones.

#### *El caso chileno<sup>2</sup>*

Presentaremos a continuación las medidas o planes, destinados a dar cuenta de las temáticas del delito, implementados por los gobiernos de la Concertación desde 1990 a la fecha. Mencionaremos, las que a nuestro criterio, representan las principales acciones adoptadas por cada uno de los mandatos de este periodo y que resumen de mejor forma esta etapa de análisis.

Como contexto general, encontramos que el problema de la seguridad ciudadana se ha convertido en un tema de gran relevancia para los sujetos integrantes de la sociedad y el gobierno (Oviedo; Rodríguez, 1999), las autoridades han elaborado sus políticas públicas en general, conduciendo sus instrumentos de acción hacia la seguridad ciudadana en particular.

El primer gobierno de este periodo correspondió al de Patricio Aylwin (1990 – 1994). Al comenzar este mandato, las acciones se centraron en el mejoramiento de las condiciones estructurales de Carabineros e Investigaciones. A su vez, comienza a surgir la reflexión sobre el rol del Estado frente al terrorismo y la delincuencia.

En 1992, mediante Decreto Supremo, se creó el Consejo Coordinador de Seguridad Pública, organismo dependiente del Ministerio del Interior. Dicho consejo tuvo como meta proponer una planificación estratégica y coordinación de las políticas de seguridad para enfrentar el terrorismo. De forma paralela, se constituyó el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE); se reevaluaron las medidas de prevención y colaboración a la acción de la justicia; se modifican las normas sobre la libertad provisional y se aumentaron las penas para determinados delitos.

En el año 1993, es creada la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (DISPI). Planteada como un servicio público de carácter técnico y especializado, dependiente del Ministerio del Interior, su función es la de coordinar las actividades de los organismos de

seguridad pública interior y proporcionar a los servicios correspondientes la información, estudio y análisis de inteligencia que se requieran para la adopción de medidas y la formulación de políticas en materia de seguridad pública.

Para finalizar esta etapa, consignamos que durante el año 1994, se estableció un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana para los siguientes 4 años. A su vez, comenzó a hablarse de integrar a la comunidad a la tarea de preservar la seguridad ciudadana y sobre el incentivo de proyectos de seguridad vecinal.

En el año 1996, ya durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz – Tagle (1994 – 2000), se lanzaron una serie de paquetes de *choque* con medidas gubernamentales para combatir la delincuencia. Durante el primer trimestre del año siguiente, se trabajó con políticas focalizadas hacia sectores considerados de *alto riesgo*, implementándose la iniciativa para erradicar la delincuencia en cinco comunas de Santiago con el fin último de prevenir la drogadicción en sectores populares.

En 1998, se formuló una de las estrategias más significativas contra el delito de los gobiernos concertacionistas: el denominado Plan Cuadrante. Esta medida busca maximizar la tarea de la policía dividiendo en cuadrículas las zonas de jurisdicción de cada comisaría, identificando los sectores más riesgosos, respecto a la actividad delictiva, a través de todo el país.

Ese mismo año se impulsaron tres proyectos de reforma constitucionales y cuatro iniciativas de Ley. Se instó así al traspaso de la dependencia de ambas policías desde el Ministerio de Defensa al del Interior. Se propició, así mismo, la creación de un viceministro de seguridad pública, uniendo a estas reformas la creación por ley de la dirección nacional para el control de drogas y estupefacientes, cuyo órgano superior será el CONACE.

El primero de Febrero de 1999, comenzó el Plan de Seguridad Vecinal Integral, con esto se potencia el Plan Cuadrante con una mayor presencia policial, optimizando el tiempo de respuesta operativa y generando un acercamiento más estrecho a la comunidad. Dentro del Plan Cuadrante, es insertado el Plan Estratégico de Control Delincuencial Selectivo, mediante el cual se implementaron medidas dirigidas a áreas específicas de la comunidad, como por ejemplo: locomoción colectiva (Bus Seguro) y población femenina (Plan Señuelo). Durante ese mismo año, se comenzó a delinear e implementar, mediante planes piloto en algunas regiones del país, la reforma procesal penal.

Ya durante el gobierno de Ricardo Lagos Escobar (desde el año 2000 hasta hoy en día), se formuló la propuesta denominada Plan Comuna Segura Compromiso Cien. Una de las principales iniciativas que considera esta medida, consiste en la creación de los consejos comunales de seguridad ciudadana.

En 2001, se anunció un nuevo plan para combatir la delincuencia. Destacaron los puntos referidos al poder judicial, registro de ADN de delincuentes, reparación de las víctimas de delitos, traspaso efectivo de las policías al Ministerio del Interior, ampliación a las regiones Quinta y Octava del Plan Cuadrante, aplicado hasta ese momento sólo en la región Metropolitana, creación de la unidad de búsqueda de personas desaparecidas, la Dirección



General de Movilización Nacional deberá crear una base de datos del registro de armas, extensión para las 24 comunas más pobladas del país del Plan Comuna Segura, anunciándose, además, que el Ministerio del Interior elaborará indicadores para medir la eficacia de la gestión policial (como por ejemplo, tiempos de respuesta a las demandas y solicitudes de la gente ante la policía, índices de protección poblacional, oportunidad en la acción y vinculación con la comunidad). A su vez, se establece un sistema informático con el objeto de asegurar la circulación de la información de carácter criminal entre las policías, el Ministerio Público, los tribunales de justicia, gendarmería de Chile y Servicio Nacional de Menores.

En el año 2002, como parte de las medidas anunciadas previamente, comenzaron a operar Jueces en turno las 24 horas y magistrados con dedicación exclusiva para casos de relevancia social. Siguiendo con el área judicial, se implementó en forma efectiva la Reforma Procesal Penal. Se efectuaron durante ese año intervenciones de orden social y político en los llamados *espacios urbanos vulnerables*, tendientes a mitigar la posibilidad de incurrir en delito entre la población denominada de *riesgo*.

Como vemos en los casos citados anteriormente, los gobiernos de la Concertación han propuesto diversas agendas de seguridad ciudadana. Así, el gobierno de Aylwin tuvo como eje central el depositar en el Ministerio del Interior la coordinación del sector público en esta materia. Durante el mandato de Frei Ruiz Tagle, se promovió un Plan Integral de Seguridad Ciudadana. La idea de esta medida sería la modernización de las policías y la participación ciudadana. Esto se reflejó en la puesta en marcha del Plan Cuadrante. Finalmente, el actual gobierno ha centrado sus políticas en planes como *Comuna Segura: Compromiso Cien* y otras áreas de intervención específica, como la implementación de la reforma procesal penal, licitación de cárceles y medidas focalizadas para sectores vulnerables.

#### *El caso argentino*

El año 1983 marca el regreso al orden democrático en Argentina. A diferencia de la situación chilena, el marco en el cual se dio este tránsito involucraba aspectos referidos a la reivindicación de los actores prohibidos durante el gobierno militar. El cambio de autoridades conllevó la censura histórica al periodo recién concluido, siendo la demostración más tajante de esta situación el ulterior juicio llevado a los dirigentes máximos de la dictadura durante la administración de Alfonsín.

El devenir de la década de los ochenta trajo consigo la emergencia de nuevas interrogantes al poder democrático referidas al orden y a la emergencia del actor demandante de la acción estatal. El eje de la discusión sobre la realidad abrió sus puertas hacia el ámbito de lo público, signando una diferencia manifiesta con lo vivido en la anterior etapa.

El significado del orden dejó de estar relacionado a la temática de las ideologías pasando a ser un problema cotidiano de la ciudadanía y sobre la cual el gobierno debió construir políticas tendientes a solucionar conflictos del diario vivir. Entre ellos apareció la intención de rearticular las relaciones entre las cuestionadas Fuerzas de Seguridad y la población, junto con dar respuestas a nuevas formas de riesgo entre los individuos.

De igual forma, desde la década del noventa, una vez reorganizada la estructura gubernamental del país de acuerdo al contexto democrático, observamos la concreción de políticas de seguridad en las cuales sus fundamentos no pasan exclusivamente por el tema de las atribuciones de las fuerzas de seguridad sino que interpelan directamente a la ciudadanía y a valores de la democracia como la participación y la prevención. En consideración de esto, hablaremos de dos etapas en la formulación de políticas de seguridad contra el delito en Argentina: la primera, referida al reordenamiento del Estado a fines de la década del ochenta y comienzos de la del noventa, momento en el cual se formularon leyes y se crearon organismos tendientes a dar cuenta de la emergencia de esta problemática. Y, la segunda, respecto a las medidas específicas que se crearon para intentar mitigar esta situación, ya desde mediados de la década pasada hasta la actualidad.

Como parte de lo que denominamos primera etapa, se formuló en el año 1988 la Ley N° 23.554 denominada *de Defensa Nacional*. En esta normativa se estableció claramente la diferenciación entre un concepto de seguridad que apunte a la defensa de la nación de otro inmiscuido al tema de la *seguridad interior*. Se trata de redefinir el concepto del riesgo para la población en base al contexto democrático en el que se haya inmersa, estableciendo las pautas respecto a los roles del Estado y la ciudadanía en este nuevo escenario.

Esta distinción permitió elaborar medidas que atendieran específicamente al control de actividades *ilícitas* al interior del espacio territorial de la nación, no pensando en una amenaza ideológica externa, sino más bien respecto a un riesgo latente que emerge dentro del nuevo contexto dado por el orden de la democracia. El fundamento fue el dotar al ejecutivo de un cuerpo de seguridad que integrara a todos los actores intervinientes de la lógica democrática.

A partir de las anteriores consideraciones, se creó en el año 1991 (ya bajo la administración de Menem) la Dirección de Política Criminal, dependiente del Ministerio de Justicia. Dentro de sus fines tenemos: el realizar estudios e investigaciones estadísticas en el ámbito del sistema penal; desarrollar y ejercer los lineamientos político-criminales llevados adelante por el Ministerio de Justicia; diseñar los programas específicos destinados a actuar sobre la problemática delictiva, tanto en la faz preventiva como punitiva; formular y realizar los proyectos de investigación científica vinculados con el delito, sus consecuencias y la reacción punitiva estatal.

Desde este organismo, se planteó la definición de una política criminal para el Estado en un contexto democrático, entendiéndose como la política estatal de control social y solución de conflictos dirigida hacia las acciones humanas consideradas (no sólo legalmente) más violentas y conflictivas en un país determinado en tiempos de paz. A su vez, se planteó como uno de los ejes principales de trabajo la prevención del delito y la violencia urbana, a raíz del aumento en los indicadores de la actividad delictiva en las grandes ciudades del país (Dirección de Política Criminal, (<http://www.polcrim.jus.gov.ar>)).

En relación con la prevención del delito, se asume que esta tarea no sólo debe ser función exclusiva del Ministerio de Justicia, sino que debe involucrar a todos los organismos del Estado Nacional y los poderes federativos del país.

Al existir ya una definición respecto al rol del Estado en el ámbito de la seguridad, urgió conceptualizar el modo de acción de las políticas estatales, el cómo operarían con el objeto de otorgarles un marco legal de acción. Es así como se sanciona a fines de 1991 la Ley 24.059 de Seguridad Interior<sup>3</sup> en la que se establecieron las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema nacional tendientes a organizar los lineamientos y garantías respecto a la seguridad dentro del territorio argentino.

En esta Ley se definió la Seguridad Interior como “la situación de hecho basada en el derecho en el cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional” (Secretaría de Seguridad Interior, 1992) . Digamos, establece la noción de seguridad interior como una doctrina compatible con los idearios de un orden democrático que apunte a mantener el equilibrio entre los derechos individuales y la necesidad de contar con una normativa vinculada a la represión de actos contrarios a esta iniciativa. Como observamos, la definición de seguridad se realiza bajo las premisas de un Estado de Derecho legitimado por un orden democrático de poder.

Uno de los artículos más relevantes para los objetivos de nuestro trabajo es aquel que estableció la conducción de la policía y fuerzas de seguridad, bajo responsabilidad del poder central, a un nuevo organismo, creado por esta Ley: la Subsecretaría de Seguridad Interior.

A su vez, en otro de sus apartados, esta Ley creó el Consejo de Seguridad Interior con la misión de asesorar al Ministro del Interior en la elaboración de políticas correspondientes al ámbito de la seguridad interior, como asimismo a la elaboración de planes y ejecución de medidas relacionadas a este tema (Ley 24.059, Art. 9°). En correlato con este organismo desde los Artículos 10° al 14° se establecieron las pautas referentes a sus objetivos, integrantes y atributos.

Uno de estas particularidades dice mención a la posibilidad de contar con la intervención de las Fuerzas de Seguridad militarizadas (Prefectura Naval Argentina y Gendarmería Nacional), bajo jurisdicción del poder central, en caso de una situación entendida como de crisis. Es la herramienta del ejecutivo para otorgar mayor poder a estas fuerzas en caso de que a sí sea determinado.

A mediados de la década del noventa, el Estado argentino a través de la Dirección de Política Criminal, formuló el Plan Nacional de Política Criminal. Asumiendo el escenario de continuos cambios políticos, sociales y económicos en el contexto mundial, admite la presencia de un fenómeno de ocurrencia ascendente y de carácter complejo (el delito), que no es posible aprehender desde una sola óptica sino que es necesario atender las condiciones globales en las cuales acontece, tomando en consideración las especificidades que le determinan, poniendo especial énfasis en las nuevas características de los conglomerados urbanos (progresiva actividad económica y política), espacio donde mayormente se observan las consecuencias de la actividad delictiva (Dirección de Política Criminal, 1996).

Como resumen de esta primera etapa de organización de los cuerpos administrativos tendientes a dar cuenta de la problemática de la seguridad en el escenario democrático planteado, podemos consignar lo siguiente: el Decreto 270/90, cuyo objeto es el de coordinar la respuesta de los organismos de seguridad en caso de situaciones de desastre; la Ley No. 24.059 de Seguridad Interior; el Decreto 1193/94 que modifica el rango de Subsecretaría de Seguridad a Secretaría de Seguridad y Protección de la Comunidad; el Decreto 660/96 que transfiere la Dirección Nacional de Defensa Civil desde el Ministerio de defensa al Ministerio del Interior; el Decreto 1410/96 que aprueba la estructura organizativa del Ministerio del Interior, pasando la Defensa / Protección Civil a ser responsabilidad de la Secretaría de Seguridad Interior; el Decreto No. 1015/97 que modifica la estructura organizativa de la Secretaría de Seguridad Interior incorporándose tres Subsecretarías (la Subsecretaría de Seguridad, la Subsecretaría de Planeamiento y Protección Civil y la Subsecretaría de Asuntos Técnicos de Seguridad).

Desde este escenario, a nuestros fines la etapa actual respecto a las políticas de seguridad contra la delincuencia, comenzó a debatirse en amplios sectores la necesidad de involucrar mayormente a la ciudadanía en la prevención de los riesgos manifiestos a los que diariamente se enfrenta.

Las continuas denuncias respecto al proceder de las fuerzas de seguridad en vinculación al delito, promovieron la concepción de un nuevo eje para construir una política que acercara al ciudadano a trabajar de forma vincular con el Estado. Resultó necesario para el gobierno generar un modelo participativo de gestión pública, en el que las estrategias punitivas como mecanismo disuasivo den pie a la práctica de la prevención. El Estado decidió en el papel cambiar su modo de operar ante lo delictivo, asumiendo que la producción de seguridad desde la prevención y con participación de la comunidad debería ser la respuesta más efectiva para enfrentar el delito y reducir los índices de criminalidad.

Es así como el 28 de febrero de 2000, durante una reunión extraordinaria del Consejo de Seguridad Interior, los representantes de las 24 jurisdicciones del país firmaron el documento Bases de Consenso para un Plan Federal de Seguridad, cuyo objeto fue el sentar los fundamentos de un plan contra la delincuencia que pusiera de relieve la necesidad de contar con la participación de los ciudadanos como principal articulador de una política criminal. Producto de este encuentro fue lanzado el quince de Agosto de ese mismo año el Plan Nacional de Prevención del Delito, eje sobre el cual se desarrollan actualmente todas las medidas provenientes del gobierno central tendientes a controlar, reprimir y prevenir la actividad ilícita (desde consideraciones legales). Este Plan nació de una iniciativa conjunta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Ministerio del Interior de la Nación, bajo las resoluciones MJDH N° 768/00 y MI N° 56/00. Sin embargo, desde fines de 2001 es implementado por el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

Básicamente, este Plan es una iniciativa destinada a disminuir el índice de delitos y lograr mayor seguridad a través de políticas orientadas a la prevención, mediante la promoción de la organización entre vecinos con el objeto de incrementar las redes de colaboración ciudadana. Se busca un compromiso mancomunado de todos los actores vinculados a la problemática de dar respuesta al tema de la inseguridad. En este sentido, contempla la

implementación de Estrategias de Prevención Social, suponiendo el desarrollo de actividades que atienden aspectos vinculares, comunitarios, de aproximación al sistema de justicia y a métodos alternativos de resolución de conflictos, destinados especialmente a los jóvenes de la comunidad (<<http://www.buenosaires.gov.ar>>).

Este Plan se desarrolla desde dos lineamientos fundamentales: una estrategia de atención social del delito destinada fundamentalmente al trabajo con sectores vulnerable de jóvenes en situaciones de riesgos en relación con su contención/ participación en un conflicto con la ley penal y en otra estrategia de situacional ambiental que involucra fundamentalmente la participación de los vecinos, en lo que se denomina acción de prevención comunitaria.

En materia específica de seguridad tiene como objetivo reducir tanto la sensación de inseguridad, como la inseguridad objetiva en un sector social determinado. Esto supone además una coordinación entre la Policía Federal Argentina, los ciudadanos y los gobiernos comunales. Por tanto, sus metas tangibles son la prevención de los delitos callejeros y la disminución de la sensación de inseguridad de los habitantes.

En términos prácticos este Plan se observa a través de: el mejoramiento de la iluminación en las calles, la recuperación de lugares públicos, la reorganización de la vigilancia policial, el trabajo comunitario para mejorar el entorno barrial y la organización de actividades comunitarias (<<http://www.pnpd.gov.ar>>).

Una de las medidas que derivan de este Plan es la del Programa de Comunidades Vulnerables (creado en 2001). Esta política de trabajo específica busca desarrollar estrategias situacionales - ambientales y sociales en sectores de la población definidos como vulnerables por el Estado, por tanto hipotéticamente en riesgo de caer en la delincuencia. Se dirigió hacia jóvenes habitantes de las zonas carenciadas del país teniendo como ejes el fortalecer la formación escolar, la prevención de adicciones, la contención psicológica ante el medio, el trabajo con menores y la capacitación laboral (Ibíd).

Para concluir y volviendo al plano específico del Plan de Prevención del Delito, hacemos referencia a que esta política ha sido aplicada en fases sucesivas, resumiendo su implementación anual en lo que sigue (Ibíd):

- a- año 2000. Es creado el Plan.
- b- año 2001. Se implementó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la Provincia de Neuquen, en la Provincia de Mendoza y se realizaron pruebas piloto en algunos municipios del Gran Buenos Aires como Morón y Avellaneda; se creó el Programa de Comunidades Vulnerables como estrategia de prevención social del delito y la violencia del PNPD
- c- año 2002. Continuación y profundización de la implementación del PNPD en las jurisdicciones precedentes. Se concretó en las Provincias de Buenos Aires (primer y segundo cordón del Gran Buenos Aires), Río Negro; se proyectó para las Provincias de Santa Fe (Rosario y Gran Rosario), Chubut; Experiencias piloto en municipios de Gran Buenos Aires: Morón y Avellaneda.
- d- año 2003. Se profundizó en las jurisdicciones donde es llevado a cabo.

Ahora bien, como último antecedente, aunque fuera de nuestro espectro temporal, no por eso menos importante por lo cual consideramos necesario mencionarlo, durante el año 2004 toda la temática relacionada a la seguridad interior es traspasada desde el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos al Ministerio del Interior, pasando a depender de este organismo, incluso, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval. Como vemos, las diversas formas que asume el problema de la seguridad provocan constantes cambios al interior de la organización estatal en pos de encontrar respuestas ante este fenómeno.

### **Comparación y análisis de políticas de seguridad formuladas en democracia**

En esta sección, daremos cuenta de las diferencias y semejanzas que hemos encontrado durante este periodo en ambos países. Aclaramos que en contraste con los gobiernos dictatoriales, la información que recabamos para la etapa democrática fue más abundante y relacionada de mejor forma a nuestro objeto de investigación. Es así como claramente pudimos identificar las políticas llevadas a cabo por estos gobiernos en el transcurso de este periodo, la evolución de las tasas de delito y percepción de temor entre la población, el modo en el cual fue tratada esta problemática durante estos años por estos Estados y, en relación con lo anterior, la adecuación de las acciones contra la delincuencia a medida fue transcurriendo la etapa analizada.

Comenzando con las semejanzas encontradas, vemos como al terminar los gobiernos de facto, y como primera medida respecto a la noción general de *seguridad*, en ambos países es fragmentado el concepto en *Seguridad Nacional* y *Seguridad Interior* (en 1988 en Argentina y en 1992 en Chile), la primera a cargo de las Fuerzas Armadas y la segunda bajo competencia exclusiva de las Fuerzas de Seguridad. De esta forma fue posible reordenar la administración estatal en torno a las necesidades propias de un gobierno democrático, ampliando el espectro institucional al involucrar el ámbito civil en esta problemática.

Como consecuencia directa de lo anterior, tenemos que durante los primeros años de democracia, estos Estados crearon organismos específicos vinculados al tema de la Seguridad Interior y traspasan a la órbita civil la dependencia de las Fuerzas de Seguridad.

Paralelamente al hecho precedente, a comienzos de la década del noventa, en estos países se observa la aparición del tema del delito en la opinión pública, principalmente, mediante la publicación de tasas que dan cuenta del aumento en las denuncias de delitos y de la sensación del temor entre la población<sup>4</sup>. A raíz de esto, ambos gobiernos tomaron medidas tendientes a dar cuenta de esta situación asumiendo que se enfrentaban a un problema creciente y que involucraba al conjunto de la comunidad. Es así como el concepto de Seguridad Interior es ampliado hacia una noción que diera cuenta de forma específica del fenómeno del delito, aparece la idea de *seguridad ciudadana*, concepción desde la cual son formuladas todas las medidas contra la delincuencia desde mediados de la década pasada hasta la actualidad.

Desde la idea de *ciudadanía* observamos en ambos países la aparición, en orden temporal, de dos tipos de acciones desde el Estado. En primer lugar, el delito comenzó a concebirse como el producto de una problemática vinculada al contexto social y económico en el cual

se encuentran ciertos sectores de la sociedad. Digamos, se realizó una distinción entre sujetos *vulnerables* y *no vulnerables* de ser partícipes de la actividad delictiva. Así observamos en los dos casos la generación de políticas de tipo focalizadas que apunten a la población que se encuentra en riesgo latente de *caer* en la delincuencia.

En segundo término, observamos la aparición de medidas que fomentan la *participación de los ciudadanos* en la elaboración de políticas contra el delito. Se presume que al potenciar los lazos sociales entre la población y las autoridades competentes se evitará el aumento tanto de la emergencia del fenómeno como de la sensación de temor entre los habitantes. Así tenemos, hoy en día, planes de prevención del delito como Comuna Segura en Chile y el PNPD en Argentina.

Como conclusión parcial, y haciendo alusión exclusiva a las semejanzas en ambos países, encontramos coincidencias tanto temporales como en el tipo de decisión en la formulación de políticas públicas contra el delito. Esto lo podemos resumir en cinco momentos que dan cuenta del accionar de ambos Estados frente a esta problemática durante la democracia:

- 1) Un primer momento en el cual se realizan los lineamientos legales que tienen como misión terminar con la concepción de seguridad durante la dictadura.
- 2) En segundo lugar, es fragmentando el concepto de la seguridad. Desde acá son traspasadas las dependencias de la Fuerzas de Seguridad desde el ámbito militar al civil y son creados organismos exclusivos que den cuenta de la temática específica del delito en la sociedad.
- 3) Desde estos cuerpos institucionales se generaron las primeras acciones que buscaron reducir la emergente incidencia del delito y de la sensación de inseguridad mediante acciones contingentes que dieran cuenta de la preocupación del Estado ante este fenómeno. Aparece la idea de Seguridad Ciudadana como concepto exclusivo para referirse a lo delictivo.
- 4) A partir de lo anterior, el delito comienza a ser visto como la consecuencia del contexto social y económico en el que se encuentran estos países. Empieza a ser entendido como una problemática de carácter social, por lo cual es necesario generar medidas de tipo focalizadas en las poblaciones más permeables a incurrir en este tipo de actos.
- 5) Por último, se especula que el reforzamiento del vínculo social entre la población y la autoridad permitirá reducir tanto los índices de temor como el crecimiento de la actividad delictiva. Como consecuencia de esto, comienzan elaborarse medidas que fomentan la participación ciudadana y la integración social.

Ahora bien, respecto a las diferencias halladas, estas no son tan numerosas como las similitudes encontradas y refieren, más que a medidas concretas, a cuestiones institucionales, tanto al tiempo en que son formuladas estas medidas respecto al comienzo de la democracia y al órgano desde el cual son planificadas.

En Argentina, a diferencia de Chile, la problemática del delito no es un tema que surge de forma casi paralela al comienzo de la democracia y al fin de la dictadura. Encontramos una distancia de casi una década entre la asunción del gobierno democrático y el comienzo del tratamiento del fenómeno del delito desde el Estado. Esta situación nos conduce a

reflexionar respecto a los argumentos que dan vida a este tipo de medidas, cuestión sobre la que profundizaremos en las conclusiones generales de nuestro estudio.

La otra gran diferencia que encontramos entre ambos casos, se relaciona al lugar institucional desde el cual son llevadas a cabo las medidas analizadas. En Chile tanto la promulgación de políticas contra el delito como la administración de las Fuerzas de Seguridad es llevada a cabo desde el Ministerio del Interior. En cambio, en Argentina están separadas estas esferas: las acciones contra la delincuencia son generadas desde el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y las Fuerzas de Seguridad dependen del Ministerio del Interior<sup>5</sup>.

Concluyendo esta sección, observamos que es mucho más amplia la existencia de semejanzas entre ambos países que de diferencias en el modo de ejecutar sus políticas contra el delito, hecho que nos resulta en suma llamativo. Creemos que el conjunto de las similitudes y la diferencia específica respecto al tiempo en el que comienza a tratarse este tema (en relación con el fin de la dictadura) responden más a cuestiones vinculadas a un contexto global sobre la problemática del delito (que escapa a consideraciones internas en ambos países). A su vez, pensamos que la desigualdad respecto al organismo competente, encargado de dar forma a estas medidas, responde a aspectos inherentes a las particularidades de los casos estudiados. Respecto a profundizar sobre este tipo de cuestiones, nos parece pertinente tratar estas reflexiones dentro de las conclusiones finales de nuestro trabajo.

### **Consideraciones Finales**

En esta parte de nuestro estudio, intentaremos englobar las consideraciones parciales hechas para cada caso, en los respectivos periodos estudiados, con tal de intentar responder a nuestra pregunta inicial sobre la continuidad o ruptura respecto a las políticas de seguridad contra el delito entre un gobierno dictatorial y otro de carácter democrático. A su vez, ampliaremos el campo de análisis para intentar dar cuenta de las particularidades que asume este fenómeno en ambos países con tal de enriquecer nuestras primeras interpretaciones al respecto.

Para comenzar, y como ya dijimos, debimos sortear la dificultad de dar cuenta del periodo dictatorial en ambos países ya que si bien existen variados trabajos que informen al respecto, en ninguno de ellos encontramos características concretas respecto a lo que es formular una política en función de una sociedad determinada. De este modo, de forma subyacente a nuestro estudio nos preguntamos respecto al significado de *lo público* en el contexto de una dictadura: ¿es posible hablar de una política pública durante un gobierno de facto? ¿es posible circunscribir la definición de lo público sólo a una obra material? ¿en qué lugar queda la problematización de una temática determinada que se concreta mediante una política? A nuestro parecer, como conclusión general respecto a una *política de Estado*, la discusión *pública* durante una dictadura carece del significado propuesto durante un gobierno democrático. La inexistencia de debate, la no presencia mediática de los



interrogantes, llevan al plano de *lo privado* el modo en el cual es formulada una política de injerencia nacional.

En este sentido, e intentando encontrar alguna vinculación de lo antes expuesto con nuestra problemática, creemos plausible la explicación de que en dictadura no hay *evaluación* de los cuerpos institucionales en general. Esto, llevado al plano de la seguridad, nos indicaría la ausencia del debate respecto al tema del delito. Básicamente, el tratamiento público del tema de la delincuencia esconde un aspecto de índole político que creemos un gobierno dictatorial no está dispuesto a consentir. Nos referimos a que la problemática del delito implica un cuestionamiento inherente a las Fuerzas de Seguridad, cuestión que un gobierno de estas características no toleraría bajo ningún término. Esto aclararía, a nuestro entender, la escasez de documentación existente respecto a esta temática en estos gobiernos. Simplemente, el delito es un tema que debía ser excluido de la agenda pública para que el poder estatal en general no fuese cuestionado.

La anterior reflexión explica que un problema como el estudiado, sea tratado en dictadura al interior de puertas cerradas mediante leyes y decretos, a diferencia de lo que ocurre en democracia, en que un tema como éste es debatido con una orientación participativa, en un espacio de carácter público y al que es posible acceder a través no de sólo la información oficial sino a través de otras lecturas.

Ahora bien, como primera conclusión respecto al tema específico de la formulación de políticas contra el delito, tenemos que durante las últimas dictaduras acaecidas en estos países el tema de la seguridad fue comprendido como un *todo* que no diferenció competencias ni jurisprudencias, ya que la temática en sí era de total responsabilidad de las Fuerzas Armadas. En cambio en democracia, los Estados analizados, establecieron campos específicos de acción en torno a la seguridad, el concepto fue diferenciado entre Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Ciudadana (más afín al tema del delito), generando el cuerpo institucional específico para referir a cada una de estas nociones y a partir desde donde formular las medidas tendientes a dar cuenta del fenómeno de la delincuencia en particular.

Digamos, la primera condición necesaria para entender si existe o no algún cambio en el tipo de políticas que un gobierno formula contra el delito en dictadura y democracia, es constatar la existencia de una transformación del paradigma que defina a la noción de seguridad en general dentro de una sociedad determinada, situación que advertimos de forma clara en los casos estudiados.

Es así como en los gobiernos dictatoriales, creemos que el sustento teórico que constituye el peligro a su desarrollo proviene de un cuerpo externo a la nación. Si bien opera en el interior del territorio soberano de un país, su carácter remite a algo ajeno, extranjero a la realidad que da pie a la acción cotidiana de una sociedad. A nuestro parecer resulta evidente, desde esta perspectiva, comprender la seguridad como un *todo* dentro de un espacio amplio, ya que lo que en verdad está en riesgo es la soberanía de un país, que mirado desde nuestro enfoque correspondería al peligro que interpretan determinados sectores de poder respecto a la reproducción del Estado dada una determinada circunstancia.

En el ámbito de las democracias, la seguridad se construye fijando la posición del *enemigo* en otro espacio. Quien pone en riesgo de fractura al sistema se encuentra en su mismo interior, por tanto es lógico realizar una fragmentación del concepto para dar cuenta de esta problemática en particular.

Siguiendo con nuestras apreciaciones, nos resultó en suma llamativo la coincidencia temporal con la cual comienza a ser tratado el tema del delito en democracia por ambos países y, sobre todo, la similitud en el tipo de acciones llevadas a cabo para dar cuenta de esta situación. A nuestro entender, esto se explicaría porque la irrupción del tema de la delincuencia al interior de estas sociedades no correspondería un fenómeno ligado al aumento de la vida pública (en términos del acceso a la información) o a la discusión ciudadana en democracia, como muchos trabajos que hemos revisado creen (sobre todo para explicar el aumento de la sensación de inseguridad en la población), sino más bien pareciese vincularse a una problemática que escapa a la realidad cotidiana de ambos países (cuestión que deducimos sobre todo por la similitud de la época de aparición del fenómeno) que llevó a la necesidad de adecuar la institución estatal, en pos de la generación de medidas específicas, de acuerdo a un contexto que está más allá del territorio soberano de los casos estudiados.

Esta reflexión nos conduce a un lugar que escapa a los datos revisados, pero que inevitablemente obliga a pensar sobre el carácter de las políticas públicas en los Estados estudiados. Claramente, eso sí podemos sostener, la construcción de la agenda pública, al menos en el ámbito del fenómeno delictivo, no responde a consideraciones internas de estos países, sino más bien da cuenta de una temática externa a cada uno de ellos. ¿Y los indicadores que denotan un aumento en los valores asociados a la delincuencia? Tratando de no escaparnos del campo que nos convoca, respondemos a esta pregunta desde la epistemología: el objeto de estudio no existe en sí en la realidad, sino que es construido por un individuo que reduce la empiria hacia sus propios intereses y posibilidades de desarrollo, tanto teóricas como prácticas. Es él quien decide qué sistema de relaciones le es menester estudiar dados sus particulares intereses o necesidades contingentes (Vieytes, 2004).

Volviendo a nuestros datos, encontramos en la diferencia de competencia de los ministerios encargados de la seguridad en Chile y Argentina, un aspecto muy interesante que podría ser explicado desde la forma en la cual se produce la transición desde la dictadura a la democracia y las consecuencias que esto trajo consigo en el debate público.

En Chile, el retorno a la democracia fue consensuado, lo cual tuvo como consecuencia directa la generación de un fuerte cuerpo opositor al gobierno democrático proveniente justamente desde los adeptos al gobierno militar. Es decir, no existió censura pública al periodo precedente ni al accionar de las Fuerzas de Seguridad, muy por el contrario, muchos ámbitos de la dictadura fueron resaltados en desmedro de la democracia. Uno de los aspectos que siempre fue criticado fue lo vinculado al control de las actividades delictivas. *En dictadura vivíamos más tranquilos*, podría ser una frase que resuma el sentir de un sector de la población. A lo que vamos es que el tema de la seguridad, desde el retorno a la democracia, y a causa del contexto de discusión pública en el cual se

desarrolló, siempre fue tratado desde una óptica política en este país, lo cual conllevó a que esta temática siempre estuviese vinculada más estrechamente a un control directo de la autoridad sobre el problema.

En Argentina, el cambio de régimen no fue consensuado y el rechazo al periodo anterior a la democracia es mucho más manifiesto que en Chile. No existió nunca una comparación pública, de los actores políticos involucrados, que resaltara la dictadura en desmedro de la democracia. Al contrario, las Fuerzas de Seguridad fueron cuestionadas ampliamente por su accionar durante la dictadura, incluso por la mayoría de los gobiernos democráticos. Esto explicaría que en este país el tema del delito fuese tratado centralmente desde la óptica central de los Derechos Humanos, cuestión que se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Justicia. Sin embargo, durante el año 2004, creemos como consecuencia de la creciente demanda ciudadana, y como argumento opositor al gobierno, la temática de la *seguridad ciudadana* es trasladada por el actual gobernante a la esfera del Ministerio del Interior.

Siguiendo con nuestros antecedentes, sobre la continuidad o ruptura de las políticas de seguridad entre ambos periodos y países, creemos que es clara la existencia de una *ruptura* respecto a cómo es entendido el concepto de la seguridad en un gobierno dictatorial y otro democrático.

De igual modo, una gran diferencia entre las políticas de seguridad en dictadura y democracia, radica en el hecho de que en las primeras de ellas se focaliza el accionar de las medidas alrededor de las Fuerzas de Seguridad y en las otras, los planes contra el delito giran entorno al ámbito cotidiano de los ciudadanos, ligados más a su ambiente y a las relaciones que establecen entre ellos. Es decir, desde el plano de lo civil.

En consecuencia, postulamos que la ruptura en la formulación de políticas ligadas al delito entre democracias y dictaduras es observable en tres campos: en el ámbito institucional, respecto a cómo es definido el fenómeno y en el tipo de acciones específicas que se toman, como consecuencia de los anteriores aspectos, sobre la actividad delictiva.

Respecto a la continuidad, creemos que existe una *adecuación* de las políticas de seguridad respecto a cómo es definido el *enemigo* en un contexto dado, escenario formulado de acuerdo a una circunstancia particular y por el que debe hacerse cargo un determinado tipo de gobierno.

Básicamente, la base ideológica del enemigo en dictadura se encuentra afuera, por lo que las políticas giran en torno a dar fuerza punitiva a los cuerpos encargados de la soberanía de la nación. En democracia, en cambio, el enemigo es interno<sup>6</sup>, por lo cual es necesario dar cuenta de este riesgo en términos de fomentar la participación de los ciudadanos en las relaciones con el Estado y focalizando el accionar de las medidas sobre cierto grupo de individuos.

En este sentido, resultó evidente observar cómo opera un gobierno al momento de iniciar un periodo de mando. Independientemente del carácter del mismo, en los cuatro casos analizados, siempre en un primer instante primó la creación de organismos o cuerpos que

permitieran dar cuenta de la concepción de seguridad que se poseía o que fuese de *utilidad* en ese instante al régimen, para luego formular medidas tendientes a dar cuenta del problema en cuestión.

Como corolario de este apartado, mediante nuestro trabajo pudimos observar a grandes rasgos el carácter de las políticas públicas asociadas al delito en ambos países durante las últimas tres décadas. El trasfondo de este estudio fue el realizar estas comparaciones para establecer consideraciones sobre ambos países más allá del tema del delito en sí. La intención de nuestra pregunta primigenia sobre la continuidad o ruptura de estas medidas, fue la de establecer si existían desigualdades o similitudes respecto a esta temática en particular entre los casos estudiados. Como conclusión general, encontramos que entre ambos países no existen grandes diferencias en el modo en el cual fueron llevadas a cabo estas políticas entre un periodo y otro en un sentido sincrónico (tomando los dos casos en un mismo periodo de análisis). Sin embargo, en términos diacrónicos (correspondiente con nuestra intención inicial), es claro el contraste entre cómo es entendida la seguridad y el delito (en consecuencia, el modo de ejecutar la acción desde el Estado en torno a este tema) en una dictadura y un gobierno democrático.

Por último, nos pareció interesante efectuar ciertas interpretaciones del significado de las diferencias y semejanzas descritas a modo de ampliar el campo de reflexión otorgado por los datos relevados. Es así como, por ejemplo, podemos postular que los factores que explican la aparición de un tema específico dentro de la agenda pública, responden a cuestiones que muchas veces escapan al dominio cotidiano de una sociedad determinada (es más clara una ruptura en términos institucionales, de definición del fenómeno y del tipo de accionar; continuidad respecto al trasfondo en la definición del *enemigo*) y dar cuenta de las diferencias de los procesos de transición entre ambos países para exponer divergencias en la organización institucional. Como ya lo dijimos, concedimos espacio a otros lugares que enriquecen la pregunta inicial y nos llevan hacia otro campo de análisis.

Siguiendo este argumento, es que podemos hipotetizar sobre la diferencia respecto a la óptica con la cual se observen los casos estudiados: discrepancia diacrónica y similitud sincrónica. ¿Qué es lo que determina el carácter de las políticas públicas ligadas al delito? Creemos que esta pregunta no encuentra respuesta atendiendo exclusivamente a los casos considerados y que es necesario ampliar el espectro de análisis involucrando aspectos que vayan más allá de las fronteras de estos países.

## **Bibliografía**

Abregú, Martín; Palmieri, Gustavo; Tiscornia, Sofía 1998 “Informe sobre la situación y los mecanismos de control de los organismos de seguridad pública interior en la República Argentina” en: Hugo Frühling (editor) *Control Democrático en el Mantenimiento de la Seguridad Interior* (Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo).

Bravo T., María Soledad 1997 *Estudio Exploratorio y Descriptivo de la Sensación de Seguridad / Inseguridad Ciudadana y Adopción de Conductas de Prevención del Delito, asociadas a la Percepción de los Espacios del Medio Físico construido que presentan*

*individuos de la Comuna de Conchalí* (Santiago de Chile: Memoria para optar al título de Psicología, Universidad de Chile).

Buvinic, Mayra; Morrison, Andrew; Shifter, Michael 1992 *La violencia en América Latina y el Caribe. Un marco de referencia para la acción* (Washington DC: Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, BID).

Castel, Robert 1997 (1995) *La Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado* (Buenos Aires: PAIDOS).

CELS 2004 *Datos para un diagnóstico de situación: evolución de los delitos, victimización, sensación de inseguridad y políticas criminales en Argentina* (Buenos Aires: Texto elaborado para el encuentro “Violencia, Seguridad y Derechos Humanos”. IDES, 23 – 24 de Noviembre).

De la Puente, Patricio; Torres, Emilio 2000 “Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito. Un Análisis Crítico de los Modelos y Estrategias contra la Criminalidad”, en *Estudios criminológicos y Penitenciarios* (Santiago de Chile), N° 1.

Dirección de Política Criminal 1996 *Documento de Trabajo* (Buenos Aires, 2 de Marzo de 1996)

Foro de Expertos en Seguridad Ciudadana 2004 *Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Chile. Documento de Trabajo N° 1* (Santiago de Chile: División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior).

Gallardo Terán, Roberto; Matus Aliste, Manuel; Montero Moraleda, Luis A. 2000 *Encuesta sobre la seguridad residencial en la comuna de Pedro Aguirre Cerda* (Santiago de Chile: Ilustre Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda).

Garretón, Manuel Antonio 1980 *En torno a la discusión de los nuevos regímenes autoritarios en América Latina* (Santiago de Chile: FLACSO, Documento de Trabajo n° 98).

Lozada, Salvador María 1983 “Inseguridad y desnacionalización: la ideología de la seguridad nacional” en: Zamorano, Carlos; et. al. *La ideología de la seguridad nacional* (Buenos Aires: El Cid).

Melo, Artemio Luis 1989 *La transición política argentina 1982 – 1983. del régimen burocrático autoritario al régimen político democrático* (Rosario: Universidad Nacional).

O'Donnell, Guillermo 1979 *Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del Estado burocrático – autoritario* (Buenos Aires, CEDES, documento de trabajo, vol. 2 n° 5).

Ortiz Q, Luis 1992 “Renovación del Estado y consolidación democrática” en: *Estado y Seguridad Ciudadana* (Santiago de Chile: Cuadernos del Foro 90 n° 3, CINDE).

Oviedo, Enrique 1999 *Chile, una década de democracia. Problemas y soluciones en el tema de la seguridad ciudadana* (Santiago de Chile: SUR).

Oviedo, Enrique; Rodríguez, Alfredo 1999 “Santiago, una ciudad con temor” en *Panamericana de la Salud Pública* N° 5 (4 / 5).

Pegoraro, Juan 2001 “Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social” en: Briceño León, Roberto (comp.) *Violencia, sociedad y justicia en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).

Sandoval, Luis 2001 “Prevención local de la delincuencia en Santiago de Chile” en: Frühling, Hugo; Candina, Azun (editores) *Policía, Sociedad y Estado: Modernización y reforma policial en América del Sur* (Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo).

Sartori, Giovanni 1999 (1994) “Comparación y método comparativo” en: Sartori, Giovanni; Morlino, Leandro (Comps.) *La comparación en las ciencias sociales* (Madrid: Alianza).

Tudela Poblete, Patricio 1998 “Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana en Democracia” en: *Cuadernos de Criminología* N° 8 (Santiago de Chile: Instituto de Criminología).

Tudela, Patricio 2001 *Políticas de Seguridad Ciudadana, estrategias y desafíos* (Santiago de Chile: Texto elaborado para el II Simposio Internacional de Seguridad, organizado por la Facultad de ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile. 24 y 25 de Mayo).

Velasco, Juan Manuel (sin datos) *La seguridad como política pública. Una primera aproximación a las políticas de seguridad ciudadana* (Buenos Aires: Instituto de políticas Públicas de Seguridad Ciudadana).

Verdura, Daniela Fernanda 2004 “Delito: ¿Crimen y Castigo?” en: *Revista Científica de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales* (Buenos Aires: UCES), Vol. VIII, N° 2.

Vieytes, Rut 2004 *Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad: epistemología y técnicas* (Buenos Aires: De las ciencias).

## **Recursos Electrónicos**

<[http://www.buenosaires.gov.ar/areas/pla\\_prevencion/?menu\\_id=1330](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/pla_prevencion/?menu_id=1330)> [consulta: 22 de agosto de 2004]

<<http://www.pnpd.gov.ar>> [consulta: 13 de septiembre de 2004]

## **Notas**

\* Sociólogo de la Universidad de Chile. Egresado de la Maestría en Investigación en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires e investigador tesista del Instituto de Investigaciones Sociales Gino Germani de la misma universidad. Jefe de Trabajos Prácticos de la materia de Metodología de la Investigación Social y Estadística de la carrera de márketing en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES).

<sup>1</sup> Nos referimos a los organismos encargados de mantener la seguridad de forma manifiesta para la población.

<sup>2</sup> Cabe recordar que desde la salida de Pinochet del gobierno, Chile ha sido regido por la Concertación de Partidos por la Democracia. Esto implica que, aunque existan matices entre los distintos mandatos, es posible construir un marco de referencia continuo respecto a las políticas de seguridad ligadas al delito.

<sup>3</sup> Promulgada el seis de Enero de 1992.

<sup>4</sup> En este sentido, encontramos que en ambos países estos antecedentes indican que desde comienzos de la década del noventa, la denuncia de delitos ha aumentado casi en un cien por ciento desde 1990 a 2004, de igual forma sucede con los indicadores de sensación de inseguridad entre las personas (Foro de Expertos, 2004; CELS, 2004).

<sup>5</sup> Como cita en nuestro trabajo, recordamos que desde el año 2004 en Argentina toda la problemática de la seguridad ligada al delito pasó a ser tema del Ministerio del Interior. Esto no afecta nuestro análisis puesto que la información revisada fue promulgada por el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de forma previa a este cambio de dependencias.

<sup>6</sup> A nuestro entender producto del mismo régimen democrático, nos referimos a las condiciones de precariedad en la que viven muchos sujetos y que los conmina a ser criminalizados por el propio Estado generador de su problema.